Rapportage project Verbetering toezicht kleine en middelgrote slachterijen.

Utrecht, 2 september 2013

Rapportage project Verbetering toezicht

1. Aanleiding

Vanaf de werkvloer van de NVWA zijn concrete signalen afgegeven over tekortschietend toezicht en handhaving in slachtplaatsen roodvlees en, in beperktere mate bij of en marge van, inspecties ten behoeve van exportcertificering levend vee.
In het licht van de rapporten van de commissie Vanthemsche zijn door de NVWA 0- en 1-metingen uitgevoerd ten aanzien van de naleving door met name de middelgrote en kleine slachtplaatsen roodvlees. Daarbij is ook gekeken naar de kwaliteit van toezicht en handhaving. Het gevoel bestond dat een goede analyse van genoemde signalen vanaf de werkvloer, en vergelijking met de uitkomsten van deze 0- en 1-metingen, behulpzaam zou kunnen zijn om tot een meer structurele inventarisatie te komen van verbetermogelijkheden van het NVWA toezicht in de veterinaire sector en in het bijzonder in de (middelgrote en kleine) slachtplaatsen roodvlees.
Om die reden heeft de Inspecteur-generaal NVWA in mei 2013 opdracht gegeven tot een dergelijk nader onderzoek en analyse, die moeten uitmonden in conclusies en aanbevelingen voor structurele verbetering.
Deze rapportage is opgesteld door een projectgroep onder leiding van een externe voorzitter. Begin juli zijn de conceptresultaten intern besproken en op 2 september is de rapportage in definitieve vorm opgeleverd aan de inspecteur generaal.

2. Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om:
1. De werkvloersignalen te analyseren en deze te vergelijken met uitkomsten van de 0- en 1-metingen.
2. Te bezien of en zo ja welke, structurele verbetermogelijkheden voor het toezicht (over de hele keten van signaleren, rapporteren, interveniëren, sanctioneren) daaruit zijn af te leiden.
3. Op basis van die eventuele verbetermogelijkheden aanbevelingen te doen waarmee een Plan van Aanpak kan worden opgesteld.

Afbakening
De rapportage van dit onderzoek is beperkt tot de roodvlees slachtplaatsen. De redenen voor deze beperking waren de volgende:
- Er waren twee uitgebreide casussen roodvlees die samen een goed en representatief geacht beeld geven van middelgrote en kleine slachtplaatsen roodvlees. Er is daarbij duidelijk sprake van toezicht- en handhavingproblemen intern NVWA.
- Er was maar één casus exportcertificering vanaf een primair bedrijf. Daar kwamen maar weinig problemen aan de orde en bovendien lagen die merendeels op een ander vlak. Voor de volledigheid is die casus met conclusies en aanbevelingen in een bijlage van deze rapportage opgenomen (bijlage 1).

3. Gehanteerde werkwijze

Bij de uitvoering van het project (uitgevoerd in de periode mei-juli 2013) is de volgende werkwijze gehanteerd.

Projectteam
Allereerst is een projectteam samengesteld bestaande uit een externe projectleider, een secretaris, twee dierenartsen van de afdeling levend vee, twee dierenartsen van de afdeling slachtplaatsen, één practitioner en de Chief Veterinary Inspector (CVI).

Casusbespreking en analyse
Door het projectteam is aan de hand van een drietal concrete casussen, te weten twee slachthuizen (een middelgrote slachtplaats met permanent toezicht en een kleine slachtplaats zonder permanent toezicht) en een casus levend vee (exportcertificering vanaf een primair bedrijf) een analyse opgesteld van verbeterpunten in het toezicht en de handhaving op kleine- en middelgrote slachthuizen. Die verbeterpunten beslaan in beginsel de hele keten van signaleren, rapporteren, interveniëren en sanctioneren. De aanbevelingen omtrent levend vee zijn opgenomen in bijlage 1.
Na bespreking van de eerste twee casussen zijn interviews gehouden met direct bij de betreffende casussen betrokken medewerkers van de NVWA, alsmede met medewerkers van de NVWA die achtergrondinformatie konden geven over structuur en praktijk van het toezicht bij de NVWA. Voor de derde casus is aan de divisie gevraagd een schriftelijke reactie te geven.
Uit de casusbespreking en analyse zijn verbeterpunten naar voren gekomen die door de projectleider vergeleken zijn met de rapportages van de 0- en 1-metingen van de NVWA op middelgrote en kleine slachtplaatsen.

Conclusies en aanbevelingen.
Op basis van de casusbespreking en analyse zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van verbeterpunten voor het toezicht.

4. Conclusies naar aanleiding van de casuïstiek en interviews

Onvoldoende handhavingsattitude

- Overtredingen worden niet altijd gezien of als zodanig onderkend. Genoemde mogelijke oorzaken zijn tijdgebrek, te vaste en te weinig onverwachte inspecties, gewenning, gebrek aan kennis, gebrek aan intervisie, niet weten welke specialist (van de afdelingen Toezichtsontwikkeling (TO) en Toezichtsuitvoering (TU) of Senior Toezichthoudend Dierenartsen geraadpleegd moet worden , of niet bereikbaar zijn van de specialisten.[1]
- Overtredingen worden vanuit de eigen vakkennis als niet of weinig relevant beschouwd ("regelgeving is te streng").
- Indien overtredingen wel worden gezien en onderkend, worden interventies (te lang) uitgesteld of zelfs helemaal achterwege gelaten. Er is dan sprake van te weinig handhavingattitude en/of "onderhandelingstoezicht". Genoemde mogelijke oorzaken zijn gebrek aan scholing, te weinig/geen supervisie, soms te sterke betrokkenheid bij het

[1] Ook is genoemd dat veel specialisten te weinig op de werkvloer komen. Vaak zijn dit mensen die wel van de werkvloer afkomstig zijn, maar de nieuwe ontwikkelingen niet meekrijgen en in het verleden blijven hangen. Zij missen een stuk praktijkervaring. Gevolg: dierenartsen krijgen een advies waar ze soms weinig of niets mee kunnen, omdat het niet klopt met de huidige realiteit.

bedrijf, onvoldoende inzicht in wat al door andere inspecteurs is geconstateerd (met name wanneer er veel verschillende mensen op een bedrijf komen, hetgeen bij de kleine slachtplaatsen het geval is, teveel rompslomp bij interventie, tijdgebrek, en soms onvoldoende steun van de teamleider. Mogelijk zijn de drijfveren om niet te handhaven sterker dan om wel te handhaven.

Groot gebrek aan concernbreed, uniform toezicht en handhaving
- Deze is in belangrijke mate het gevolg van vorenstaande punten.
- Er zijn echter ook andere, meer fundamentele elementen die daaraan ten grondslag liggen (zie paragraaf 5).

Samenwerking KDS
- Die is voor verbetering vatbaar. Soms is KDS kritischer dan de NVWA en vice versa. De communicatie over en weer tussen KDS en de NVWA is onvoldoende en de NVWA maakt onvoldoende gebruikt van signalen en gegevens van KDS.

Overlegstructuur en sturing
- De overlegstructuur in slachtplaatsen roodvlees is voor verbetering vatbaar. Zo is het interne overleg over deze slachtplaatsen onvoldoende gestructureerd (agenda, verslaglegging, vastlegging in databestand, evaluatie). Ook de doorkoppeling van dat interne overleg per slachtplaats naar het handhavingsoverleg en vervolgens het aanspreken van de bedrijfsleiding kan beter. Op deze punten overigens lijkt het met betrekking tot de slachtplaatsen pluimvee intern bij divisie Veterinair & Import (V&I) beter ingeregeld.
- Er is sprake van te weinig centrale sturing op voornoemde punten.
- Er is geen supervisie op het eigen werk van de NVWA-medewerkers.
- Bedrijvenbeheerders zijn onvoldoende zichtbaar, nemen onvoldoende de centrale rol op zich.

Rol van het management
- De projectgroep komt op basis van de bespreking van de casussen tot een andere conclusie dan (een deel van) de geïnterviewden en (deels in het verlengde daarvan) wat de samenvatting op managementniveau van de divisie V&I van een casus aangeeft. .
- Er mankeert duidelijk iets aan de aggregatie van bevindingen op de werkvloer naar het managementniveau en aan de daaropvolgende evaluatie op dat hogere aggregatieniveau (zaken blijven hangen, dringen niet door naar boven, ook te weinig vakinhoudelijke kennis en ervaring bijmanagement).
- De samenwerking binnen de voor sturing en regie cruciale lijn van afdelingshoofd, teamleider, bedrijvenbeheerder en Toezichthoudend Dierenartsen (TDA's) is niet overal adequaat.

5. Vergelijking casusconclusies met uitkomsten eerdere rapporten.

5.1 Algemeen

De conclusies van deze projectgroep ten aanzien van toezicht en handhaving door de NVWA in slachtplaatsen roodvlees vallen vrijwel samen met al bekende inzichten en conclusies uit eerdere rapportages.
Zo sluiten de bevindingen van deze projectgroep ten aanzien van het toezicht op slachtplaatsen roodvlees naadloos aan op de verschillende rapportages van de commissie Vanthemsche en de rapporten over de 0- en 1-metingen van de NVWA.

Samengevat keren de volgende punten steeds weer terug:

- De realisatie van de voorgeschreven toezichtactiviteiten is onvoldoende; overtredingen worden hierdoor "gemist".
- Onvoldoende coördinatie en afstemming van alle toezicht- en handhavingactiviteiten NVWA breed, tussen de divisie V&I en divisie Landbouw en Natuur (L&N, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het primaire bedrijf).
- Disuniforme interpretatie en toepassing van de regelgeving, (mede daardoor) disuniforme beoordeling van situaties, disuniforme en vaak gebrekkige toepassing van het interventiebeleid.
- Onvoldoende (gelegenheid tot) intervisie en intercollegiale afstemming. Supervisie ontbreekt vrijwel geheel.
- Het ontbreekt aan een goede, toegankelijke database voor medewerkers van de NVWA ten bate van de (voorbereiding van) inspecties en risicoanalyses.

Een flink aantal van deze punten heeft ook weer te maken met (ook in andere rapportages terugkerende aspecten als) tijdgebrek en onvoldoende financiering en/of capaciteit. Bij dat tijdgebrek speelt ook mee dat de dierenartsen veel tijd kwijt zijn aan administratieve taken, onder andere door het gebrekkig werkende ICT systeem. Het capaciteitgebrek is een gevolg van het (dreigende) tekort aan dierenartsen. Deze problematiek is beschreven in bijlage 2.

5.2 Hardnekkigheid problematiek slachtplaatsen roodvlees

Opvallend is de hardnekkigheid van de problematiek van toezicht en handhaving in de slachtplaatsen roodvlees. Enerzijds is op de grote bedrijven, ook gelet op de FVO-rapportages, weinig aan de hand (ofschoon er natuurlijk ook daar altijd ruimte is voor verbetering). Blijkens de 0- en 1-metingen geldt dat niet voor middelgrote en kleine bedrijven. En dat terwijl men zou verwachten dat de conclusies en aanbevelingen uit de diverse genoemde rapportages inmiddels wel tot (aanzienlijke) verbeteringen zouden hebben geleid; het eerste rapport van de commissie Vanthemsche dateert van 2008. Blijkens de 0- en 1-metingen is daarvan bij deze bedrijven nauwelijks sprake, ofschoon in de 1-metingen wel enige progressie ten opzichte van de 0-metingen is waar te nemen.
Toch is er de afgelopen jaren geïnvesteerd in intensievere scholing en nascholing, niet alleen van eigen dierenartsen, maar ook van voor de NVWA werkende practitioners. Ook is er in samenwerking met Bureau Leeuwendaal een werving- , selectie- en introductieprogramma voor nieuwe, jonge dierenartsen opgezet en in praktijk gebracht.
De vraag is waarom (grosso modo) steeds dezelfde soorten van conclusies en aanbevelingen niet leiden tot een structurele verbetering van toezicht en handhaving.
Interessant is in dat verband dat in het kader van een toezichtvernieuwingprogramma van de NVWA met het slachthuisbedrijfsleven (COV, Nepluvi, Productschap voor Vee en Vlees) een Nieuw Toezichtstelsel Slachtplaatsen (NTS) is opgezet. Aan dit NTS-initiatief lagen een aantal overwegingen ten grondslag die mede een antwoord zouden kunnen bieden op die vraag:

- De regelgeving is complex en (zeer) gedetailleerd. Dat maakt het in combinatie met de vele bedrijfsprotocollen, de toezichtprotocollen, inspectielijsten en interventiebeleid van de NVWA niet overzichtelijker. Die onoverzichtelijkheid maakt het lastig om te komen tot een heldere focus voor bedrijven waar het de naleving betreft en voor de NVWA-inspecteurs waar het toezicht en handhaving betreft.
- Wellicht mede door dat gebrek aan focus vullen bedrijven zeer wisselend en, blijkens de 0- en 1-metingen, ook onvoldoende hun wettelijke eigen verantwoordelijkheid in.
- De (disuniforme) reactie van de NVWA daarop wordt, de goede gevallen niet te na gesproken, gekenmerkt door enerzijds een handje helpen en anderzijds iets wat het best kan worden omschreven als "onderhandelingstoezicht". Dat laatste houdt in dat heel lang, bij herhaling niet naleving wordt geconstateerd, er ook bij het bedrijf aandacht voor wordt gevraagd, soms ook concrete adviezen worden gegeven, maar er niet of veel te laat en te zachtzinnig handhavend wordt opgetreden. Het ontbreekt aan handhavingsattitude.
- Daardoor blijft de status quo ook grotendeels in stand.
- Door de NVWA wordt te weinig gedifferentieerd in de mate en intensiteit van toezicht tussen bedrijven met een goede invulling van eigen verantwoordelijkheid en bedrijven met een minder goede tot slechte invulling.

De conclusie lijkt onontkoombaar dat er iets drastisch moet veranderen om na ruim 5 jaar nu echt tot een structurele verbetering te komen. Meer van dezelfde aanbevelingen en acties zullen een dergelijke verbetering niet tot stand kunnen brengen.

6. Aanbevelingen

Op grond van vorenstaande is een zestal aanbevelingen op hoofdlijnen geformuleerd. In aanvulling daarop zijn in de interviews en projectgoepvergaderingen diverse opmerkingen gemaakt en aanbevelingen geformuleerd op meer operationeel niveau. Deze zijn om die reden niet verder uitgewerkt en, ten behoeve van de leesbaarheid van de rapportage, vermeld in bijlage 3. De aanbevelingen op hoofdlijnen zijn de volgende:

Aanbeveling 1: Geef het toezicht op slachtplaatsen roodvlees geheel en al opnieuw vorm.
Belangrijke elementen daarbij zouden moeten zijn:

- Sterke vereenvoudiging van het toezicht met minder en vooral ook eenduidige toezichtselementen.
- Uniformering van toezicht; die is alleen mogelijk na genoemde sterke vereenvoudiging.
- Versterken handhavingsattitude, consequent en uniform toepassen interventiebeleid; dit is eigenlijk een basisvoorwaarde om tot beter toezicht te komen.
- Stimuleren, en waar nodig ook afdwingen, van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door het bedrijfsleven.

Aanbeveling 2: Maak bij die inrichting maximaal gebruik van alle reeds in ontwikkeling/pilotfase/implementatie zijnde elementen als:

- Nieuw Toezichtstelsel Slachtplaatsen (NTS), met daarin opgenomen vereenvoudigde en uniforme toezichtselementen; het NTS zal vooral van nut kunnen zijn voor middelgrote en kleine slachtplaatsen.
- Toezicht op Continuous Control Monitoring (CCMT), als voorbeeld van verminderd fysiek toezicht op basis van goede invulling van eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven. Belangrijk daarbij is dat het stoelt op een geautomatiseerde, hoogfrequente toetsing van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) aan bovenwettelijk strenge normeringen.
- Ontwikkelingen ter verbetering van de informatiehuishouding en ICT.

En versnel de doorontwikkeling en implementatie van die elementen!

Aanbeveling 3: Maak bij die inrichting gebruik van de in dit rapport gedane overige aanbevelingen (ook die in bijlage 3).

Aanbeveling 4. Verbeter de samenwerking binnen de voor sturing en regie cruciale lijn van afdelingshoofd, teamleider, bedrijvenbeheerder en (S)TDA's waar die niet adequaat is. Goede mensen op deze sleutelposities zijn cruciaal.

Aanbeveling 5: Werk de aanbevelingen uit in een concreet Plan van Aanpak (PvA).
Belangrijke elementen van een dergelijk PvA zouden moeten zijn:

- Een heldere en transparante nieuwe inrichting van het toezicht in slachtplaatsen roodvlees met daarbij een onderscheid tussen de categorieën groot, middelgroot en klein.
- Een goed onderling afgestemd ontwikkelings- en implementatietraject voor dat nieuwe toezicht, met daarbij veel aandacht voor opleiding en instructie.
- Een doorrekening van benodigde capaciteit en kosten. Breng daartoe ook goed in kaart de vereiste investering in capaciteit, de te boeken winst in capaciteit als gevolg van de implementatie, idem die welke bereikt kunnen worden via een betere informatiehuishouding en ICT, alsmede de als gevolg van vergrijzing te verwachten uitstroom van capaciteit. Stem die elementen zo goed mogelijk op elkaar af.

Aanbeveling 6: Zorg voor een heel sterke regie en sturing op zowel de totstandbrenging als de implementatie van het PvA, alsmede voor voldoende kwantiteit en kwaliteit in de bezetting van de regie- en sturingsgremia.
Deze aanbeveling hangt samen met de constatering dat teveel op zich goede ontwikkelingen momenteel te traag verlopen en onderling ook onvoldoende samenhangend worden uitgevoerd. Dit wordt echter vooral ingegeven door de zwaarte en omvang van deze opgave voor de NVWA.

Toelichting op de aanbevelingen.

- Vereenvoudiging. Richt het reguliere toezicht op een beperkt aantal (ca. 15) (toetsing)parameters, op een relatief hoog aggregatieniveau. Deze parameters moeten een betrouwbare indicatie geven van de procesbeheersing van een slachtplaats ten aanzien van voedselveiligheid (vv), diergezondheid(dg) en dierenwelzijn (dwz). In het NTS zijn dergelijke parameters al ontworpen en starten in september 2 pilots om ze uit te testen. Zorg voor een verdere onderlinge afstemming van de (deels al aanwezige samenhang tussen) TP's van het NTS en van de KPI's van CCMT.
- Eenduidigheid. Zorg voor eenduidige toetsingparameters en richtwaarden. Door een dergelijk beperkt aantal eenduidige parameters kan het bedrijfsleven beter focus aanbrengen in eigen kwaliteitbeheersing en kan NVWA eenduidiger handhaven. Zie de TP's.
- Uniformeren. Zorg voor NVWA-brede structurele uniformering van toezicht, handhaving en interventie. Er moet concernbreed uniform gewerkt worden, in plaats van dat iedere dierenarts zijn eigen speerpunten heeft waar hij zich op richt. Verschillende dierenartsen beoordelen zaken nu verschillend, wat de een ernstig vindt, vindt de ander wel meevallen. De bandbreedte in het beoordelen van overtredingen en het toepassen van het NVWA-interventiebeleid is nu veel te groot. Bedrijven worden daarnaast geconfronteerd met verschillende meningen van verschillende functionarissen van de NVWA (bv. soms kloof tussen auditoren en toezichthoudende dierenartsen). Dit laat onverlet dat er ook ruimte zal moeten blijven voor een zekere discretionaire bevoegdheid van de dierenarts.

- Intervisie. Er moet een efficiënt en goed gestructureerd intervisiesysteem worden opgezet. Daar moet ook capaciteit voor worden ingeruimd. Er is nu vaak geen ruimte voor intervisie om ervaringen uit te wisselen en te komen tot een gedeeld standpunt. Met name bij de kleinere slachtplaatsen is het al haast onmogelijk om überhaupt een teamoverleg te organiseren.
- Supervisie. Er moet een efficiënt en goed gestructureerd supervisiesysteem worden opgezet. Dat moet ook zijn doorwerking hebben in de functionering/ beoordelingsystematiek. Momenteel is er geen goede supervisie op de toezichthouder, en indien een audit wordt uitgevoerd worden de uitkomsten hiervan niet altijd serieus genomen. Supervisie op onze toezichthouders in de slachtplaatsen is essentieel om uniformiteit van toezicht/handhaving/interventie te borgen.
- Differentieer het toezicht. Richt die differentiatie objectief en transparant in. Doe dat zowel naar de intensiteit (voor slachtplaatsen met permanent toezicht) en/of de frequentie van het toezicht (voor slachtplaatsen met niet-permanent toezicht) bij aantoonbaar beter presteren/naleven. Baseer die differentiatie op de eerder genoemde eenduidige objectieve toetsingparameters en richtwaarden. Maak voor de grote slachtplaatsen met permanent toezicht gebruik van de mogelijkheden die CCMT biedt.
  - Zorg voor (toegang tot) een centrale database. Het ontbreekt aan een voor iedereen toegankelijke database. Een database is nodig voor het uitvoeren van efficiënt en risicogebaseerd toezicht. Je kunt je toezicht dan inzetten op die onderwerpen en bedrijven waar dat het hardst nodig is. Bovendien biedt het transparantie over, en inzicht in, het optreden van de NVWA cq. van individuele medewerkers. Ook is er met een database nodig voor het verkrijgen van een beeld over de naleving in (deel)sectoren van ons toezicht. Er is bijvoorbeeld geen koppeling tussen het datasysteem SPIN en het nog in ontwikkeling zijnde systeem MREX.
  - Eigen verantwoordelijkheid bedrijven (1). Verander de rol van de NVWA van die van “mee-werker” naar die van toezichthouder. Dus: als bedrijf zijn proces niet adequaat beheerst dan moet men handhaven, niet inspringen.
  - Eigen verantwoordelijkheid bedrijven (2). Dwing af dat het bedrijfsleven méér (en tenminste zijn minimale wettelijke) eigen verantwoordelijkheid neemt, te beginnen met wat ze ook echt zelf moeten doen, maar nog niet doen! Stimuleer het nemen van méér dan de minimale eigen verantwoordelijkheid. Belangrijk daarbij: gebruik vereenvoudigde, eenduidige toetsingparameters en richtwaarden voor objectieve en geborgde registratie, vastlegging en evaluatie (incl. benchmarking) van die invulling van eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.
  - Beloon het faciliteren van toezicht door bedrijven. Bedrijven die de NVWA het toezicht gemakkelijker maken belonen door minder tijd te besteden > minder tijd te factureren. Leg dat vast in een objectief en transparant systeem.

De casus inspectie in kader exportcertificering levend vee

Inleiding
Tijdens het project kwam naar voren dat de problematiek zich met name richt op de roodvlees slachthuizen. Toch zijn er binnen levend vee ook verbeteringen mogelijk. In deze bijlage zijn achtereenvolgens beschreven hoe het toezicht op het dierenwelzijn op primaire bedrijven is georganiseerd, de conclusies naar aanleiding van de casuïstiek en een aantal aanbevelingen.

Algemeen
Het toezicht op dierenwelzijn op primaire veehouderijbedrijven is gestructureerd en doordacht opgezet. Het wordt uitgevoerd door het landelijk team dierenwelzijn dat per 1-1-2012 valt onder L&N. In dit landelijk opererende team zitten 10 dierenartsen en 10 inspecteurs die veelal in teamverband te werk gaan. Daarnaast zijn er 9 regionale teams die zich onder andere bezig houden met het toezicht op welzijnsbesluiten en ook een deel van de meldingen betrekking hebbende op dierverwaarlozing in behandeling nemen.

Op basis van nalevinghistorie is er een lijst van aandachtsbedrijven opgesteld welke is ingedeeld in 4 risicogroepen (A t/m D) met elk hun eigen inspectiefrequentie. Bij de groep met het grootste risico (A) komt de NVWA het vaakst, namelijk minimaal 1 keer per jaar. Daarnaast wordt gereageerd op meldingen van burgers en bedrijven. Meldingen over dierenwelzijn worden voor een deel opgepakt door het landelijk team (duo dierenarts/inspecteur), met name die meldingen waarbij bij voorbaat al een dierenarts noodzakelijk is, de overige meldingen worden ook opgepakt door de regionale teams. Door de NVWA wordt nauw samengewerkt met de dierenpolitie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en het meldpunt '144 red een dier'.

De laatste 1,5 jaar neemt het aantal bedrijven waar sprake is van verminderd dierenwelzijn toe, veelal door de verslechterde economische omstandigheden van deze bedrijven. De lijst met aandachtsbedrijven is mede hierdoor gestegen van 100 naar 400 bedrijven. Door de groei van het aantal aandachtsbedrijven, en alsmede als gevolg van het relatief tijdrovende afhandelen van meldingen en het toepassen van bestuursrecht is de beschikbare capaciteit feitelijk te krap geworden.

Doordat in de laatste fase van de fusie tot NVWA de tijdelijke werkorganisatie dier (TWO-Dier) is opgesplitst in een L&N stuk en een V&I stuk, is de signalering tussen L&N en V&I minder goed geworden. Om de lijst van aandachtsbedrijven zo actueel mogelijk te houden heeft L&N toezichtinformatie nodig van V&I. Verbetering van de signalering is bijvoorbeeld mogelijk door de dierenartsen die t.b.v. exportcertificering op primaire bedrijven komen ook standaard een korte welzijnscontrole op dat bedrijf te laten uitvoeren. Ook signalen vanaf de slachtplaatsen kunnen van grote waarde zijn. Onlangs is afgesproken een meldpunt voor NVWA dierenartsen in te stellen waar zij rechtstreeks hun meldingen bij het landelijk team dierenwelzijn kunnen doen.

Er is een erfbetredersconvenant met private partijen (KNMvD, voerleveranciers, banken etc.) om vermoedens van dierverwaarlozing te melden (aan het vertrouwensloket van LTO). In eerste aanleg is de doelstelling van het convenant dat de erfbetreders met elkaar gaan praten over een geconstateerde situatie, werken aan een oplossing en als dit niet lukt dan kan het vertrouwensloket worden ingeschakeld. Indien het vertrouwensloket ook geen uitweg weet

dan wordt de betreffende melding doorgezet naar de NVWA. Maar doordat dit geen verplichting is komen er nauwelijks meldingen vanuit deze partijen binnen. Voordat overgegaan kan worden tot een meldplicht door private patijen moeten wel ook alle toezichtgegevens gebruikt worden door de NVWA. Belangrijk is dan ook dat alle (ook de relevante oud-VWA- en oud-AID) gegevens van V&I en L&N (met betrekking tot dierenwelzijn) in één nieuwe, goed toegankelijke en hanteerbare database terecht komen. Daaraan ontbreekt het nog.

Conclusies uit de casus
Uit de bespreking van de betreffende casus, de interviews met een aantal van de bij de casus betrokken medewerkers, kunnen ten aanzien van levend vee de volgende conclusies worden geformuleerd:

- Het toezicht op levend vee op de primaire bedrijven is goed doordacht en gestructureerd opgezet.
- Door een samenloop van verschillende omstandigheden is er momenteel sprake van een tekort aan financiering/capaciteit van o.a. dierenartsen (zie ook bijlage 2).
- De signalering kan beter: enerzijds door betere samenwerking intern NVWA van L&N met V&I en anderzijds via betere samenwerking met private partijen.
- Ook de vastlegging van inspectiegegevens en andere beschikbare gegevens in één -voor inspecteurs, dierenartsen en risicoanalisten goed toegankelijke- database is onvoldoende.

Aanbevelingen

- De signalering moet op een hoger plan worden getild. Dit kan enerzijds door een (eventueel ook organisatorisch vorm te geven) betere samenwerking intern NVWA van L&N met V&I. Anderzijds moet de samenwerking met private partijen effectiever worden. Op zich zijn het erfbetrederssconvenant met private partijen (KNMvD, voerleveranciers, banken etc.) en het vertrouwensloket van LTO goede aanzetten. In eerste instantie zou moeten worden getracht via deze wegen te komen tot substantieel meer meldingen. Indien dat niet lukt is te overwegen om te komen tot verplichting van informatie-uitwisseling. Voordat overgegaan kan worden tot een meldplicht door private patijen moeten wel ook alle toezichtgegevens gebruikt worden door de NVWA.
- Mede in verband met de vorige aanbeveling dient de vastlegging van inspectiegegevens en andere beschikbare gegevens in één voor inspecteurs, dierenartsen en risicoanalisten goed toegankelijke database een snelle(re) realisering.

Bijlage 2

De problematiek van het dierenartstekort

Schets van het tekort

Al in het rapport Vanthemsche I (2008) was gesignaleerd dat er sprake was van een formatief tekort aan dierenartsen om de voorkomende werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. Ook de bij het Organisatie Besluit 2012 van de NVWA tot stand gekomen formatie van ca. 200 fte binnen de afdelingen Slachtplaatsen en Levend Vee wordt momenteel als onvoldoende beschouwd om het werk adequaat uit te voeren.
Recentelijk is intern NVWA het tekort gebaseerd op de Jaarplannen 2013 berekend op 35 fte. Worden daar ook nog bij betrokken nieuwe ontwikkelingen als QLL en toezicht ritueel slachten, dan wordt het tekort ca. 55 fte. Daarenboven is er nog een tekort van ca. 10 dierenartsen elders in de NVWA.
Deels wordt dit tekort overigens veroorzaakt door de vorming van de NVWA; de beschikbare capaciteit is met ca. 12.5% gedaald omdat veel reistijd sindsdien als werktijd wordt aangemerkt. Nog niet in deze cijfers is verwerkt het effect van vergrijzing; de mogelijke uitstroom als gevolg hiervan in 2014 is ca. 10 dierenartsen (65 jaar). Momenteel is er ook nog een aantal 65+ dierenartsen in dienst, die niet zijn inbegrepen in die uitstroom.
Een signaal van een structureel tekortschietende capaciteit is het feit dat het begrote budget voor de inzet van practitioners de laatste jaren structureel wordt overschreden.

Kanttekeningen bij het dierenartsentekort.

Zonder de problematiek van de tekorten te willen bagatelliseren, zijn er toch ook kanttekeningen te plaatsen bij (de nu geraamde omvang van) het tekort. En daarmee ook bij de steeds weer terugkerende aanbevelingen o.a. in de rapportage de 0- en 1-metingen om de in te zetten toezicht/handhavingcapaciteit te verhogen.
Allereerst moet worden opgemerkt dat de laatste tekortramingen gebaseerd zijn op de huidige manier van werken van de NVWA én in de huidige constellatie.
In die huidige constellatie is er, naast het al genoemde effect van de reistijd-werktijd problematiek, ook sprake van diverse andere inefficiënties. Genoemd worden die bij de planning van werkzaamheden op verzoek, de gebrekkige ICT-ondersteuning, het ontbreken van een goede centrale database van tenminste alle eigen inspectiegegevens van de NVWA. Wegnemen van die inefficiënties kan tenminste bijdragen aan vermindering van de omvang van die geraamde tekorten.
Ook de huidige manier van werken in met name de slachtplaatsen roodvlees is, om het zacht uit te drukken, niet de meest moderne. Vernieuwingen van toezicht zoals het NTS en CCMT kunnen in belangrijke mate bijdragen aan manieren van werken die niet alleen effectiever zijn in termen van bevordering van naleving, maar ook in een vermindering van inzet van capaciteit voor toezicht en handhaving.
Dat laat onverlet dat voor dergelijke aanpassingen wel eerst moet worden geïnvesteerd, mogelijk ook tijdelijk in capaciteit.

Samengevat

- Er is momenteel onmiskenbaar sprake van een tekort aan dierenartsencapaciteit; dat zal nog kunnen groeien door de uitstroom van pensioengerechtigden.
- Voor een deel zijn die tekorten ook te wijten aan diverse inefficiënties; wegnemen daarvan kan die tekorten terugdringen.
- Doorontwikkelen en doorvoeren van modernisering van toezicht (NTS en CCMT) kunnen eveneens (sterk) bijdragen aan het terugdringen van die tekorten.

Bijlage 3

Diverse individuele opmerkingen en aanbevelingen op meer operationeel niveau (niet verder uitgewerkt)

N.a.v. samenvatting van de casuïstiek omtrent de roodvlees slachtplaatsen
Overtredingen worden niet gezien/niet onderkend:
- Zeer herkenbare oorzaken. Interventies blijven ook vaak te lang uit omdat, als er verschillende mensen een werkplek bezoeken, er onvoldoende inzicht is voor eenieder wat de voorganger al heeft meegemaakt / afgesproken / voor gewaarschuwd.
- Rol van de TD/bedrijvenbeheerder die bedrijfsblind wordt doordat deze veel te lang op dezelfde locatie komt.
- Onbekend maakt onbemind bij het interventiebeleid, maar er is al wel een inhaalslag gaande. Hier is een rol voor de STDA weggelegd.

KDS:
- Relatie met KDS zijn we gaandeweg aan het verliezen: er is absoluut geen "wij-gevoel" met het KDS; het KDS werkt te autonoom. Deels is dit ook begrijpelijk:
De NVWA wordt voor de AM vaak maar héél (vaak te) kort ingezet, met alle gevolgen van dien, en het KDS denkt dan dat ze zich zelf maar moet redden.

Communicatie tussen verschillende teams:
- Er is onvoldoende communicatie over wat er speelt tussen slachtplaatsteams en levend vee teams (bijvoorbeeld over de 0- en 1-metingen, speerpuntacties, NTS, CCMT etc).

Meest relevant, er is:
- Onvoldoende gestructureerd intern overleg per slachtplaats (te vaak als solist moeten opereren).
- Te weinig aggregatie tussen bevindingen werkvloer en hoger management.
- En geconstateerde overtredingen resulteren vaak niet in interventies.

N.a.v. het dierenartstekort:
- Inefficiënties:
Gebrekkig ICT: hier gaat óngelofelijk veel tijd in zitten. Voorbeeld (één van de vele) als mijn laptop de geest geeft krijg ik een omgeruilde laptop. Deze is hélemaal kaal, en vervolgens kan ik, met Dictu samen, in dure dierenartsentijd, al mijn voor de dienst van belang zijnde programma's zelf gaan installeren, wat ongeveer een hele dag kost.
- Modernisering van toezicht.
Vertrouwen op protocollen van bedrijven en vervolgens ons toezicht verminderen verdient een zorgvuldige afweging. Hier moet je onverwachte controles aan verbinden (met een redelijke pakkans), en héél hard slaan als ze niet doen wat ze beloven. Dit is voor een grote groep bedrijven niet weggelegd.

Aanbevelingen:
Rol STDA/BBH en handhaving:
- Supervisie door de STDA is een prima middel om elkaar de zelfde richting op te krijgen. Láát die STDA ook gerust onaangekondigd meelopen. Quote: Ik heb de gezamenlijke bezoeken met mijn STDA als zéér prettig ervaren: informatie-uitwisseling, andere blik, stof tot nadenken, verbeterpunten.

- Minder bedrijvenbeheerders, maar dan wel van "hogere 'kwaliteit proberen in te zetten die ook meer tijd krijgen voor overleg met de mensen die op slachtplaatsen worden ingezet voor am en pm. Qua opzet een beetje te vergelijken met de regiomanager van het KDS: die laat zich ook regelmatig op de werkvloer zien.
- Meer / betere bijstand door de Senior Toezichthoudend dierenarts. STDA kan goed als sparringpartner fungeren (kennisoverdracht) en zou op regelmatige basis samen met TDA de slachtplaatsen moeten bezoeken.
- En vervolgens: gezamenlijk komen tot actielijst. Doel is 2-ledig: actiepunten worden vastgesteld maar tevens wordt er een correctietermijn afgesproken. Voorkomt op de lange baan schuiven waardoor handhaven in vroeg stadium wordt afgedwongen.
- Zorg voor handhavers. Voor wie niet wil handhaven moet dat consequenties hebben
- Zorg voor een sterk team per locatie. Dat wil zeggen een goede capabele teamleider die 100% achter het team staat, een STDA die geschikt is voor dat werk (persoonlijke begeleiding, goede inhoudelijke kennis, gaat mee naar managementoverleggen en loopt mee met de inspecties die gedaan moeten worden, spreekt mensen aan die hun werk niet conform uitvoeren), een sterke bedrijvenbeheerder en een niet al te groot cluster/team. Dat laatste is heel belangrijk voor de continuïteit! En laat dit team 1x per 6 weken met elkaar aan tafel gaan voor een clusteroverleg. Als team handhaven is ook nog eens veel makkelijker dan in je eentje. En hanteer het top 3 principe.

Dossiervorming:
- Goede vastlegging van bevindingen in een voor volgende medewerkers (snel) inzichtelijk systeem is is essentieel voor de opbouw van een goed interventiepad bij een bedrijf.

Een andere, doeltreffende manier van dossiervorming. ISI voldoet niet. Via een goed en makkelijk toegankelijk systeem moet kennis genomen worden van lopende zaken en genoemde actielijst. Dit zou dan moeten leiden tot meer actiebereidheid van toezichthouders. Is tevens essentieel bij eventuele juridische procedures in kader van de toepassing van het interventiebeleid.

Overig
- Betere communicatie tussen slachthuisteams en levend vee teams. En korte, heldere lijnen tussen V&I en L&N.
- Nogmaals: kijk uit voor het verminderen van toezicht bij bedrijven die beloven het goed te doen; alleen onder strikte voorwaarden en goed bewaken! En zeer strenge sancties indien geconstateerd wordt dat bedrijven met verminderd toezicht niet voldoen.

N.a.v. casuïstiek levend vee:
- Het communicatiekanaal voor ons als V&I op de werkvloer naar L&N is onduidelijk (Quote: voor mij althans, en binnen ons team hoor ik ook die geluiden). Je valt vaak terug op oude contacten, maar een officieel kanaal / meldpunt ontbreekt vooralsnog.